

FINANSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 36/2002 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av 12 § lagen om skatteredovisning och 124 § inkomstskattelagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 24 september 2002 en proposition med förslag till lagar om ändring av 12 § lagen om skatteredovisning och 124 § inkomstskattelagen (RP 123/2002 rd) till finansutskottet för beredning.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet och förvaltningsutskottet lämnat utlåtanden (GrUU 41/2002 rd och FvUU 30/2002 rd) om propositionen. Utlåtandena ingår som bilagor till betänkandet.

Behandling i delegation

Ärendet har beretts av finansutskottets skattedelegation.

Sakkunniga

Skattedelegationen har hört

- överdirektör Lasse Arvela och regeringsråd Kirsi Seppälä, finansministeriet
- överdirektör Ilkka Karjalainen, Skattestyrelsen
- skattejurist Tarja Tarkiainen, Finlands Kommunförbund.

Dessutom har utskottet fått skriftliga utlåtanden från

- finansministeriet och
- Kyrkostyrelsen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att lagen om skatteredovisning ändras så att statens utdelning av samfundsskatten är 78,55 %, kommunernas utdelning 19,75 % och församlingarnas utdelning 1,70 % av intäkterna av samfundsskatten. Enligt förslaget skall utdelningarna tillämpas från skatteåret 2003. Det innebär att statens andel av samfundsskatteinkomsterna stiger med 3,47 procentenheter, kommunernas andel sjunker på motsvarande sätt och församlingarnas andel för-

blir konstant jämfört med den utdelning av samfundsskatten som tillämpas skatteåret 2002.

Det föreslås att ändringar som motsvarar ändringarna av utdelningen av samfundsskatt skall göras i inkomstskattelagen och lagen om skatteredovisning.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2003 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagarna avses träda i kraft vid ingången av 2003.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Utskottet tillstyrker propositionen utan ändringar, men anför följande anmärkningar.

De föreslagna ändringarna i utdelningen av samfundsskatt enligt lagen om skatteredovisning hänger samman med de åtgärder som vidtogs i början av året för att balansera upp den kommunala ekonomin. En av de viktigaste åtgärderna var att avskaffa återindrivningen av kommunernas återbäring på mervärdesskatten. I åtgärds paketet ingick också vissa ändringar i statsandelarna och en sänkt folkpensionsavgift för kommunala arbetsgivare 2002. Paketet var avsett att vara kostnadsneutralt i förhållande till stat och kommun.

De nya permanenta reglerna för utdelningen av samfundsskatten skall tillämpas första gången 2003 då den avskaffade återindrivningen av återbäringen på mervärdesskatt får effekter fullt ut över hela året.

Utlåtandet från grundlagsutskottet

Grundlagsutskottet granskar frågan ur två perspektiv: dels med avseende på skyddet för den kommunala beskattningsrätten som ett led i grundlagsskyddet för den kommunala självstyrelsen, dels mer generellt med avseende på den kommunala självstyrelsen.

Kommunernas faktiska beskattningsrätt är viktig med avseende på grundlagsskyddet för beskattningsrätten, anser grundlagsutskottet. Beskattningsrätten bör spela en reell roll för kommunernas möjligheter att självständigt fatta beslut om sin ekonomi. Sett ur denna synvinkel uppfyller åtminstone det nuvarande systemet kravet på kommunal beskattningsrätt i grundlagen.

Däremot anser grundlagsutskottet propositionen vara problematisk med avseende på enskilda kommuners självstyrelse eftersom den ändrade utdelningen kommer att ha mycket kännbara konsekvenser för vissa kommuner, bedömer grundlagsutskottet. Den grundlagsskyddade självstyrelsen för invånarna är skyddad i varje kommun. I ett grundlagsperspektiv räcker det

inte med att frågan analyseras med hänsyn till hela den statliga och kommunala sektorn.

I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna behandlade grundlagsutskottet frågan om kommunernas möjligheter att klara av sina uppgifter (GrUB 25/1994 rd). Utskottet ansåg då att det måste föreskrivas i lag om eventuella nya uppgifter och förpliktelser som reformen medför för kommunerna. I det sammanhanget bör det också ses till att kommunerna har faktiska möjligheter att klara av sina uppgifter.

I utlåtandet anser grundlagsutskottet att den största konstitutionella konsekvensen av propositionen har att göra med kommunernas möjligheter att klara av sina lagfästa uppgifter visavi de sociala och kulturella rättigheterna. Även om kommunerna kan reagera på ändringar i lagstiftningen genom att höja kommunalskattesatsen står detta inte i samklang med vare sig syftet med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna eller i längden med den kommunala självstyrelsen, anser grundlagsutskottet. Därför föreslår grundlagsutskottet att riksdagen skall avkräva regeringen en utredning om enskilda kommuners ekonomiska möjligheter att klara av sina lagfästa åtaganden när det gäller invånarnas sociala och kulturella rättigheter. Utredningen bör innehålla en bedömning av den sociala självstyrelsen och tillgången till rättsliga medel i kommunen, i det fall att kommunen anser att den saknar de faktiska möjligheter att klara av uppgifterna som avses i reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Grundlagsutskottet anser emellertid att de föreslagna ändringarna kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtandet från förvaltningsutskottet

Grundlagsutskottet går närmare in på propositionen och behandlar generellt den kommunala ekonomin. Förvaltningsutskottet påpekar att staten och Finlands Kommunförbund i en gemensam bedömning av framtidsutsikterna anser att kommunernas finansiella situation kommer att

försämrats avsevärt 2003 jämfört med läget i år. Trenden kommer enligt deras bedömning att hålla i sig 2004—2006.

Utskottet menar att den ekonomiska situationen ser olika ut i olika kommuner. Trots att en stor del av kommunerna ha sin ekonomi i balans finns det kommuner runt om i landet och i mycket olika kommungrupper som befinner sig i allvarliga ekonomiska svårigheter. Enligt förvaltningsutskottet är det helt uppenbart att en mycket stor del av dessa kommuner inte kan komma med adekvata åtgärder för att uppnå ekonomisk balans och täcka sitt underskott. Alla kommuner klara heller inte av sina lagfästa uppgifter. Problemen ser ut att tillspetsas också i huvudstadsregionen.

I anslutning till regeringens proposition har förvaltningsutskottet anfört för det första att kommunernas andel av samfundsskatten inte bör räknas ut på den kalkylerade avkastningen av skatten på ett år utan att det belopp som dras av från kommunernas samfundsskatt sätts i relation till medeltalet för avkastningen från samfundsskatten de tre senaste skatteåren. De kalkyler som läggs till grund för uträkning av utdelningen borde enligt utskottet vara så aktuella som möjligt och inte basera sig på skatteuppgifterna från augusti 2001, detta för att kommunerna inte grundlöst skall gå miste om inkomster. Utskottet anser det inte heller försvarbart att den sänkta folkpensionsavgiften för kommunerna, som slogs fast vid budgetmanglingen, lyfts fram som ett skäl för att sänka kommunernas utdelning av samfundsskatten med 0,50 procentenheter.

Utskottet anser att statens i vissa fall oförutsägbara och kortsiktiga åtgärder medför problem för kommunernas möjligheter att planera för en stabil och långsiktig ekonomi. Även om de statliga åtgärderna har varit neutrala i kommunalekonomiskt hänseende har de enligt förvaltningsutskottet ändå haft mycket olika effekter på enskilda kommuner. Utskottet anför dessutom allmänna synpunkter på hur dessa problem borde lösas i framtiden.

I sitt utlåtande förenar sig förvaltningsutskottet om grundlagsutskottets framställningar beträffande kraven på utredningar.

Finlands kommunförbunds utlåtande

Finlands kommunförbund anser att minskningen med 0,50 procentenheter till följd av den sänkta folkpensionsavgiften är oskälig och framställer att minskningen av utdelningsandelen inte genomförs. Förbundet kräver dessutom att verkningarna av ändringarna i skatteinkomstutjämnningen räknas ut på basis av de slutgiltiga beskattningsuppgifterna för 2001 i stället för på den kalkyl som används i regeringens proposition och att återindrivningen av momsåterbärningarna verkställs utifrån samfundsskatten under de tre senaste åren i stället för den kalkylerade samfundsskatteintäkten för 2003.

Finansutskottets ställningstagande

Finansutskottet har för sin del behandlat det lagstiftningspaket som tar sikte på en stabilisering av den kommunala ekonomin bl.a. i följd i samband med regeringens proposition om återkrävande av mervärdesskatteåterbärningar hos kommunerna och sänkning av kommunernas samfundsskatteandelar (FiUB 33/2001 rd — RP 130/2001 rd). Propositionen skulle enligt utskottet beräknas som en del av en lagstiftningshelhet. Utskottet ansåg att de centrala delarna i propositionen var motiverade bl.a. för att de bidrog till att på en allmän nivå stabilisera kommunernas ekonomi. Utskottet ansåg ytterligare att de förbättrade de enskilda kommunernas ställning och förhindrade en ekonomisk differentiering av kommunerna. Avsikten var att genom lagstiftningsåtgärder förbättra särskilt sådana kommuners och kommungruppers ställning som hade ekonomiska problem.

Ändringarna i återkrävandet av mervärdesskatteåterbärningen samt av samfundsskatteandelarna baserade sig på förslag av en arbetsgrupp som begrundat mervärdesskatten på kommunernas upphandling (FM:s arbetsgrupps promemorior 2/2001). Arbetsgruppen, där också Finlands Kommunförbund var representerat, var enhälligt i sitt betänkande. Avsikten med propositionen var att kompensera konsekvenserna av det slopade återkravssystemet för kostnadsfördelningen mellan kommunerna och staten. Samtidigt förväntades kommunernas beroende av de

konjunkturkänsliga samfundsskatteintäkterna minska.

I samband med behandlingen av regeringens proposition RP 130/2001 rd konstaterade utskottet också att utdelningen för skatteåret 2003 till alla delar skall fastställas särskilt.

Finansutskottet anser att föreliggande proposition skall granskas mot bakgrunden av ovan relaterade uppgifter. Utskottet anser därför att förslagen i huvudsak är motiverade och godtagbara.

Finansministeriet anser att de finansiella förbindelserna mellan stat och kommuner bör ses i ett övergripande perspektiv. De åtgärder som regeringen föreslår i budgetpropositionen 2003 stärker enligt finansministeriets kalkyler den kommunala ekonomin med 126 miljoner euro jämfört med i år.

Utgångspunkten vid fastställandet av kommunernas utdelning av samfundsskatten år 2003 har varit 37,25 %. Som en följd av revideringen av systemet med återkrav av momsåterbäringen minskas siffran med 14,98 procentenheter. En minskning med 2,02 procentenheter följer av fördelningssystemet mellan enskilda kommuner medan sänkningen av folkpensionsavgiften för kommunerna leder till en minskning på 0,5 procentenheter.

Verkningarna av återindrivningen av momsåterbäringar på utdelningen av samfundsskatten baserar sig på en uppskattning av återbäringarnas belopp och samfundsskatteintäkterna. Enligt ministeriets kalkyl skulle den i verkligheten vara större än den andel som nämns i regeringens proposition eftersom beloppet av de momsåterbäringar som kommunerna beräknas få kommer att öka medan samfundsskatteintäkterna i framtiden minskar.

Den extra rabatten om 0,25 procentenheter på kommunernas folkpensionsavgift har enligt ministeriet beaktats på ett kostnadsneutralt sätt så att kommunernas utdelning av samfundsskatten minskats med 0,5 procentenheter. Denna förändring leder till att kommunernas utgifter och inkomster minskar lika mycket.

Skatteutjämningsverkningarna enligt 12 § lagen om skatteredovisning har bedömts utifrån de uppgifter som fanns tillgängliga då regeringens

proposition avläts. De slutgiltiga uppgifterna blir klara först vid årsskiftet då lagändringarna redan borde kunna tillämpas. Ministeriet anser dessutom att trots att 12 § lagen om skatteredovisning innehåller regler för hur verkningarna skall beräknas är en lösning som är avsedd att vara permanent inte nödvändigtvis bunden vid en enda kalkyl som utgår från den senast verkställda beskattningen.

Ministeriet anser att det också i övrigt är skäl att beakta att det vid utdelningen av samfundsskatten är fråga om en lösning som har verkningar under många år. Ministeriet anser det varken realistiskt eller ändamålsenligt att i kalkylerna utgå från de faktiska beskattningsuppgifterna under de tre senaste åren bl.a. för att resultaten för enskilda år såsom skatteåret 2000 kan vara exceptionella.

Utskottet påpekar att samfundsskatten har visat sig vara en på många sätt problematisk finansieringskälla för kommunerna. Avkastningen är synnerligen känslig för konjunkturfluktuationer och därigenom en instabil grund för kommunerna då de skall finansiera sin service eller täcka sina lagfästa utgifter på lång sikt. Frågan om hur utdelningen av samfundsskatten borde beräknas aktualiseras med jämna mellanrum utan att någon tillfredsställande lösning presenteras. Utifrån detta och med stöd av utlåtandena från fackutskotten menar finansutskottet att det är skäl att i framtiden grundligt utreda statens och kommunernas utdelning av samfundsskatten. Samma påpekande görs också i den s.k. Arvela-gruppens rapport (Kilpailukykyiseen verotukseen, finansministeriets arbetsgrupps promemoria 12/2002).

Eftersom föreliggande lagförslag inte är en budgetlag för 2003 anser utskottet att varken de beräkningsgrunder som lyfts fram i förslagen eller de slutliga skatteuppgifterna i praktiken beaktas i detta skede. Utskottet föreslår därför att lagförslaget godkänns utan ändringar.

Däremot anser utskottet det motiverat att det följs upp vilka effekter lagändringen har för enskilda kommuner. Utskottet föreslår ett uttalande om detta (*Utskottets förslag till uttalande*).

Förslag till beslut

På grundval av det ovanstående föreslår utskottet

att lagförslagen godkänns utan ändringar och

att ett uttalande godkänns (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen utreder vilka effekter lagändringen har

för enskilda kommuners ekonomiska möjligheter att uppfylla sina lagfästa sociala och kulturella förpliktelser. Utredningen bör också innehålla en bedömning av hur den kommunala självstyrelsen fullföljs och om kommunerna har adekvata rättsliga medel att tillgripa i situationer, då de anser att de saknar faktiska möjligheter att fullfölja dessa åtaganden i enlighet med de grundläggande fri- och rättigheterna.

Helsingfors den 4 december 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Maria Kaisa Aula /cent
medl. Olavi Ala-Nissilä /cent
Seppo Kääriäinen /cent (delvis)
Reijo Laitinen /sd
Hanna Markkula-Kivisilta /saml
Tuija Nurmi /saml
Mauri Pekkarinen /cent
Matti Saarinen /sd (delvis)
Irja Tulonen /saml

Marja-Liisa Tykkyläinen /sd
ers. Ulla Anttila /gröna
Liisa Hyssälä /cent
Ulla Juurola /sd
Bjarne Kallis /kd
Kari Kantalainen /saml
Juha Karpio /saml
Pirkko Peltomo /sd
Iivo Polvi /vänst.

Sekreterare vid behandlingen i delegationen var
utskottsråd Maarit Pekkanen.

RESERVATION 1

Motivering

En övervägande majoritet av kommunernas påtaganden finns inskrivna i lag. Grundlagen föreskriver att de viktigaste kulturella och sociala tjänsterna skall vara tryggade för alla medborgare.

Kommunernas ekonomiska möjligheter att klara av de uppgifter som åläggs dem beror i hög grad på vad staten gör. Det är staten som bland annat beslutar om kommunernas skatteunderlag och statsandelarna till kommunerna.

Erfarenheterna från de senaste åren har visat att staten inte har förmått säkerställa vare sig stabilitet eller långsiktighet i den kommunala ekonomin. Både skatteunderlaget och statsandelarna har ständigt varit beroende av en lång rad andra beslut som staten fattar inom sin budgetekonomi.

Trots att statsandelarna reellt sett stiger 2003 för första gången på länge tack vare en del aktuella propositioner, passar staten på att ta från kommunerna på andra ställen. Regeringen låter bli att indexjustera statsandelarna fullt ut. Bara om indexjusteringarna görs till fullt belopp kan det säkerställas att statsandelarna stiger i samma takt som kostnaderna för kommunernas åtaganden.

Också den föreslagna ändringen i lagen om skatteredovisning strider mot de principer som stat och kommuner har kommit överens om i sina ekonomiska relationer. Utdelningen av samfundsskatten till kommunerna räknas nu ut på ett år i stället för på tre år. Dessutom kan man med fog ifrågasätta att regeringen vill sänka kommunernas utdelning med 0,50 procentenheter med hänvisning till att de kommunala arbetsgivarnas pensionsförsäkringsavgift sjunker. Dessutom måste man fråga sig varför regeringen inte utnyttjar den nyaste informationen som underlag för utjämningen av skatteinkomster.

Allt detta leder sammantaget till att den kommunala ekonomin går miste om långt över 100 miljoner euro.

Centerns riksdagsgrupp anser att snedvridningarna i relationen mellan stat och kommuner i detta läge bör rättas till genom att statsandelarna indexjusteras till fullt belopp. När dessa frågor tas upp föreslår vi att anslaget i statsbudgeten för statsandelarna till kommunerna och till understöd enligt prövning till kommunerna höjs med ungefär 100 miljoner euro.

Därutöver behövs det framöver större långsiktighet i andra lagar som gäller de ekonomiska förhållandena mellan stat och kommuner och i budgetbesluten, anser vi. Lagarna och budgeten måste utformas så att kommunerna har möjligheter att uppnå en stabil ekonomi.

Förslag

På grundval av det ovanstående föreslår vi

att riksdagen godkänner följande uttalande (Reservationens förslag till uttalande).

Reservationens förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen framöver ser till att kommunernas skatteunderlag och statsandelarna till kommunerna lyfts upp till en nivå som ger kommunerna tillräckliga resurser för sin tjänsteproduktion i den mening som grundlagen avser och

att kommunerna får stabilare och långsiktigare förutsättningar än på senare år att ingå kommunavtal respektive lägga upp en budget för basservicen och att detta genomförs med hjälp av lagstiftning och avtal.

Helsingfors den 4 december 2002

Maria Kaisa Aula /cent
Olavi Ala-Nissilä /cent
Seppo Kääriäinen /cent

Mauri Pekkarinen /cent
Liisa Hyssälä /cent

RESERVATION 2

Jag omfattar uttalandet i den första reservationen. När det gäller att balansera upp den kommunala ekonomin hänvisar jag till de grönas al-

ternativa budget och den modell för statsandelar som ingår där.

Helsingfors den 4 december 2002

Ulla Anttila /gröna

RESERVATION 3

Motivering

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av 12 § lagen om skatteredovisning och 124 § inkomstskattelagen (RP 123/2002 rd) innebär att kommunernas utdelning av samfundsskatten sjunker till 19,75 %.

Regeringen och Finlands kommunförbund har olika åsikter om sänkningen är kostnadsneutral med hänsyn till de ändringar som tidigare har gjorts i de finansiella relationerna mellan stat och kommuner. Kommunförbundet anser fortfarande att kommunerna i strid med regeringsprogrammet ännu inte har fått kompensation för sina förlorade skatteintäkter på 375 miljoner euro. Förlusterna beror på de höjda skatteavdragen enligt inkomstskattelagen.

Kommunförbundet har räknat ut att kommunernas utdelning av samfundsskatten bör vara 23,01 %. Båda skattetagarna anser sina förslag vara befogade. En lägre utdelning av samfundsskatten ställer utan tvekan till med ekonomiska problem i många kommuner. Här bör det dessutom noteras att nästan 100 kommuner kommer att höja sin skattesats nästa år. Neddragningarna i

servicen har varit och kommer fortfarande att vara det stora debattemat i kommunfullmäktige.

Utdelningen av samfundsskatten är således ett renodlat politiskt vägval. Med tanke på alla de nedskärningar som kommunerna inte fått kompensation för vore det rimligt att utdelningen till kommunerna är högre än vad regeringen föreslår. Det är kommunerna som huvudsakligen står för basservicen till medborgarna. Kommunerna kommer att ha allt svårare att klara av den uppgiften om propositionen antas. En höjning med två procentenheter kompenserar inte de nedskärningar som redan har gjorts, men skulle betydligt underlätta för kommunerna.

Förslag

På grundval av det ovanstående föreslår jag

att det andra lagförslaget i propositionen godkänns i enlighet med betänkandet och

att det första lagförslaget godkänns med följande ändringar:

1.**Lag****om ändring av 12 § lagen om skatteredovisning**

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen den 10 juli 1998 om skatteredovisning (532/1998) 12 §, sådan den lyder delvis ändrad i lag 1458/2001, som följer:

12 §*Skattetagargruppernas utdelning*

Samfundsskatten fördelas så att statens utdelning är 76,55 procent, kommunernas utdelning 21,75 procent och församlingarnas utdelning

1,70 procent. De evangelisk-lutherska församlingarnas samfundsskatt är 99,92 procent och de ortodoxa församlingarnas samfundsskatt 0,08 procent av församlingarnas samfundsskatt.

(Som i FiUB)

FiUB 36/2002 rd — RP 123/2002 rd

Ikraftträdelsebestämmelsen
(Som i FiUB)

Helsingfors den 4 december 2002

Bjarne Kallis /kd